



CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN Y SINOPSIS

En este informe se examinan las dificultades a las que se enfrentan quienes se encuentran en una situación de pobreza extrema –unos 1 200 millones de personas– y las oportunidades que se les ofrecen para escapar de la pobreza en un futuro próximo.

El centro de atención del informe son los campesinos pobres, que forman el grueso de la población que vive en la pobreza. El informe examina el potencial de producción minifundista y conservación del agua en la agricultura, y de las tecnologías existentes y recientes, así como la forma en que la producción en pequeña escala, los mercados y las instituciones pueden ofrecer oportunidades a los pobres. Se basa en la premisa de que con un apoyo suficiente y bien orientado dirigido a aumentar el potencial productivo de los pobres en un entorno propicio, éstos podrán escapar por sí mismos a la pobreza. El crecimiento y la distribución son esenciales para la reducción de la pobreza, pero para que esa reducción sea duradera es necesario también que se establezcan instituciones favorables a los pobres y que los campesinos pobres forjen alianzas con otros colectivos interesados.

En todo el mundo, 1 200 millones de personas viven en condiciones de 'pobreza extrema de consumo'. Más de dos tercios de ellos se encuentran en Asia (la mitad en Asia meridional) y la cuarta parte en el África subsahariana. Además, tres cuartas partes de los pobres viven y trabajan en las zonas rurales y se prevé que bastante más de la mitad seguirán en esa situación en el año 2025.

La Cumbre Social de las Naciones Unidas celebrada en Copenhague en 1995 acordó que cada miembro de la Organización diseñara un programa encaminado a reducir la pobreza extrema, controlara y determinara los progresos alcanzados en varios objetivos convenidos y ajustara en consecuencia su política. Posteriormente, los Estados miembros presentes en el vigesimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrado en junio de 2000 se comprometieron a reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015. Ello situó a cada país en desarrollo en posición de dirigir el proceso. En 1996, los donantes de ayuda acordaron en la Organización de Cooperación

y Desarrollo Económicos (OCDE) reestructurar la ayuda para apoyar el progreso controlado hacia la consecución de objetivos en materia de reducción de la pobreza. El Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE han subrayado la necesidad de llevar a cabo una actuación concertada y de mitigar la pobreza a un ritmo acelerado para alcanzar el objetivo global de reducirla a la mitad para el año 2015.

Durante el último decenio no se han hecho grandes progresos en el alivio de la pobreza. La tasa de reducción entre 1990 y 1998 fue un tercio de lo necesario para reducir la pobreza extrema a la mitad en el período 1990-2015 y fue seis veces inferior en el África subsahariana. Por otra parte, el valor real de la ayuda descendió acusadamente en el período comprendido entre 1987-88 y 1997-98. La proporción de la ayuda destinada a los países de bajos ingresos o los menos adelantados, donde vive más del 85% de los pobres, se mantuvo en torno al 63% y la ayuda a la agricultura experimentó un drástico descenso. El sector rural ha

seguido estando desatendido en general, pese a que concentra a un gran número de personas pobres.

LA POBREZA Y SU DIMENSIÓN RURAL

Los males que provoca la pobreza tienen muchas facetas. El bajo consumo no es sino una de ellas, pero está vinculado a otras como la malnutrición, el analfabetismo, la baja esperanza de vida, la inseguridad, la impotencia y la falta de autoestima. La pobreza también está vinculada a capacidades malogradas debido a la falta de activos, a la imposibilidad de disfrutar de una salud y una educación aceptables y a la ausencia de poder.

La pobreza puede coexistir con niveles bastante elevados de ingresos, con el desarrollo generalizado de la infraestructura, con avances tecnológicos y con la urbanización. Así ocurre, por ejemplo, en América Latina, los Estados Unidos y Sudáfrica. El entorno institucional en el que los pobres obtienen su sustento y los factores sociopolíticos que limitan su acceso a los recursos pueden influir en la relación entre el crecimiento económico y el nivel y extensión de la pobreza.

Los países utilizan umbrales nacionales de pobreza de consumo y delimitaciones de las zonas rurales y urbanas diferentes, con frecuencia imposibles de comparar. Existen graves problemas de medición de la pobreza, que se ha de vincular con otros indicadores basados en elementos distintos del consumo y con la autoevaluación para permitir comparaciones.

No importa cómo se aborden esos problemas de medición, la proporción de los pobres que ganan su sustento en las zonas rurales sigue siendo muy elevada y se prevé que seguirá siéndolo en el futuro. Por otra parte, más de la mitad de los pobres extremos del mundo dependen para su sustento principalmente de la agricultura o del trabajo en las faenas agrícolas. Ciertamente, el bienestar de los campesinos pobres depende en muchos aspectos de actuaciones públicas distintas de la inversión directa en la ayuda a la agricultura –de las escuelas, clínicas y el orden civil– y de la acción privada y pública. Ahora bien, la reducción de la pobreza depende, en parte, de que una proporción suficiente del gasto público y de la ayuda internacional que se distribuye entre los distintos sectores económicos se destine a apoyar la inversión en la agricultura.

Sin embargo, el valor absoluto de la ayuda a la agricultura descendió dos tercios entre 1987 y 1998 y su proporción en la ayuda que se asigna a sectores concretos se redujo a la mitad. En determinados países de ingresos bajos en los que se concentran los pobres, la participación de la agricultura en la inversión –y en la ayuda– que se asigna a los distintos sectores es mucho menor que la que tiene en el producto interno bruto (PIB), por no hablar del empleo. Además, aunque se ha reducido desde 1980 la evolución de los precios contraria a la agricultura (con efectos encontrados sobre la población rural pobre,

Recuadro 1.1: ¿Por qué centrarse en la pobreza rural?

No se están atenuando las grandes diferencias existentes entre las zonas rurales y urbanas en materia de ingresos, pobreza, nutrición, salud y educación; en 2020, la mayor parte de las personas que sufren la pobreza medida en dólares* seguirán viviendo en las zonas rurales.

Aunque la pobreza rural experimentó un descenso acusado en el período 1970-85, ese descenso se ha desacelerado y además no se ha dejado sentir en países, grupos étnicos y de otra índole y regiones y zonas agroecológicas enteras.

Al atajar la pobreza rural aumenta el suministro de alimentos y se puede reducir la migración, contribuyendo a reducir la pobreza urbana. Además, mientras que la reducción de la pobreza rural se produce generalmente con el aumento de la productividad de los pobres, la lucha contra la pobreza urbana se basa casi siempre en medidas de tipo asistencial y a menudo depende principalmente de la mejora de la vivienda.

La reducción de la pobreza y la igualación de los activos, especialmente en las zonas rurales, contribuyen al crecimiento.

El importante incremento que se está produciendo en la relación trabajadores/niños ofrece una oportunidad para reducir la pobreza. A esos efectos, los pobres de las zonas rurales deben beneficiarse en mucho mayor grado de la potenciación de la capacidad de acción de la mujer y de la mejora de la educación y la salud, que permiten que descienda la fecundidad, así como de la investigación, la inversión y el empleo en favor de los trabajadores pobres.

Sin embargo, la ayuda, más aún que la inversión pública, se destina de forma desproporcionada a países –y cada vez más a sectores no rurales– en los que no vive ni trabaja la mayoría de los pobres.

* En esta publicación, la expresión 'pobreza medida en dólares' hace referencia a los pobres que viven con menos de 1 dólar al día. N. del t.

dado que al tiempo que mejoran las perspectivas de empleo también aumentan los precios de los alimentos), ha aumentado la desatención de la agricultura y del sector rural en la inversión pública y en la ayuda.

Así pues, para reducir la pobreza es necesaria una reasignación de los recursos en beneficio de las poblaciones rurales y de los pobres. Pero centrarse en la reducción de la pobreza rural no implica necesariamente descuidar el crecimiento económico; de hecho, puede acelerarlo (recuadro 1.1). Es ineficiente excluir a determinadas personas de la escolarización o la gestión de activos productivos porque sean demasiado pobres para tomar préstamos, porque hayan nacido en aldeas y, por tanto, carezcan de servicios urbanos, o porque sufran otras formas de exclusión, como el hecho de residir en zonas montañosas, áridas o remotas. Y sin embargo la población rural pobre sufre de la existencia de una ineficientemente baja dotación de escuelas, atención sanitaria, carreteras, tierra, tecnología, investigación y acceso institucional y al mercado.

LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL: EL MARCO CONCEPTUAL

La pobreza tiene muchas dimensiones y por eso los esfuerzos para aliviarla deben perseguir múltiples objetivos y abarcar facetas muy amplias y diversas. Las soluciones deben comprender diferentes disciplinas y factores económicos, sociales, políticos e institucionales.

A pesar de esa diversidad, cabe señalar cuatro aspectos que tienen una importancia capital para comprender los obstáculos que dificultan la reducción de la pobreza rural.

Primero, las instituciones, los mercados, la política en materia de tecnología y los arreglos relativos a los activos deben reflejar la función esencial de los alimentos básicos en la subsistencia de la población rural pobre. La mayor parte de las familias rurales obtienen su sustento de varias fuentes, y en algunas zonas rurales muy pobres no se cultivan alimentos básicos, pese a que éstos aportan la casi totalidad del trabajo, los ingresos, el consumo y las calorías a la mayor parte de los más desfavorecidos. Por norma general, las personas en situación de pobreza extrema obtienen del 70% al 80% de las calorías de los alimentos básicos, que absorben también casi todo su

trabajo. Si bien una proporción creciente de la población rural pobre depende principalmente de la cría de ganado, los cultivos comerciales y las actividades no agrícolas para conseguir sus ingresos, en las primeras fases del desarrollo éstos proceden básicamente del cultivo de los alimentos básicos o del empleo que generan.

Ello no supone negar la importancia del crecimiento de otros sectores para la reducción de la pobreza rural, ni afirmar que la subsistencia es la única vía de desarrollo. El sector de los alimentos no básicos (los cultivos comerciales y otros cultivos alimentarios, así como la producción en pequeña escala de productos no agrícolas) es importante y cobrará cada vez mayor trascendencia. De hecho, el mayor acceso al mercado y la liberalización permiten progresivamente a los campesinos escapar a la pobreza mediante la producción y el intercambio de productos distintos de los alimentos básicos. En este proceso son cruciales los activos y los conocimientos técnicos no agrícolas, así como una infraestructura e instituciones que ayuden a las pequeñas unidades a preservar su acceso al mercado durante el proceso de mundialización.

Segundo, la reducción de la pobreza rural exige, cada vez más, una mejor asignación y distribución del agua. La progresiva escasez de recursos hídricos en las zonas rurales exige dar prioridad a los pobres y utilizar el agua de forma más eficiente. El arroz y la horticultura generan ingresos abundantes, derivados del trabajo, para los pobres, pero requieren grandes cantidades de agua. Muchas tierras secas padecen de un grave estrés por déficit hídrico. Las capas freáticas están bajando de nivel y el agua de superficie podría escasear debido al cambio climático. Asimismo, existen fuertes presiones para desviar el agua a zonas urbanas y usos industriales. No será fácil conseguir una utilización más eficiente del agua necesaria para conseguir una mayor producción de alimentos básicos. Aumentar la disponibilidad y calidad del agua, y la eficiencia en su utilización, para los campesinos pobres constituye un desafío de primer orden.

Tercero, el mero crecimiento económico, aun en el sector rural, no bastará en muchos países para reducir a la mitad la pobreza medida en dólares en 2015. En algunos países muy pobres, el número de pobres extremos es demasiado elevado y en ciertos países de

ingresos medios la desigualdad inicial es excesivamente grande. En tales casos, para alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza es necesaria una redistribución en favor de los pobres de las zonas rurales, que deben conseguir mayores cuotas de acceso y control de los activos apropiados, las instituciones, las tecnologías y los mercados. Por lo general, eso es positivo para el crecimiento, además de ser equitativo.

Cuarto, determinados grupos –especialmente las mujeres– y métodos –particularmente los métodos participativos y descentralizados– merecen una atención especial. Poner remedio a la situación desventajosa que padecen las mujeres, las minorías étnicas y los habitantes de las zonas montañosas y las zonas semiáridas contribuye a la utilización eficiente de los recursos contra la pobreza –escuelas, tierras y agua–, así como a la equidad. En particular, las mujeres deben ejercer una influencia directa sobre los recursos y las políticas. La gestión participativa y descentralizada, además de garantizar el control democrático y promover el potencial humano, a menudo mejora la relación costo-eficacia de toda una gama de iniciativas, desde la creación de nuevas variedades de semillas hasta las escuelas rurales y los programas de obras públicas, pasando por las microfinanzas. Se necesitan medidas especiales que propicien la participación de los pobres.

La creación de oportunidades de empleo productivo para la población rural pobre

Los cuatro aspectos reseñados se abordan desde la premisa de que los enfoques basados en una gran densidad de mano de obra favorecen la reducción de la pobreza rural. El desarrollo con un coeficiente elevado de mano de obra permite economizar capital y/o tierra. El capital es siempre un bien escaso en los países de ingresos bajos y en un número cada vez mayor de estos países también escasea la tierra. Los países en desarrollo, con altos coeficientes de mano de obra en relación con el capital, obtienen asimismo más beneficios de la liberalización del mercado si fomentan un sistema de producción de gran densidad de mano de obra, promovido por incentivos del mercado mundial. Las políticas, tecnologías e instituciones que promueven una gran densidad de empleo suelen contribuir tanto al crecimiento eco-

nómico como a la reducción de la pobreza, puesto que lo que pueden ofrecer los pobres es principalmente su trabajo. Así, es difícil justificar las subvenciones para la utilización de tractores, que sustituyen a la mano de obra. Las explotaciones agrícolas más pequeñas y la producción rural tienden a emplear más mano de obra y menos equipos que las grandes.

La primacía de la agricultura en el desarrollo

A medida que aumenta el nivel de vida de la población, disminuye su demanda de alimentos en proporción con sus ingresos, como se refleja en el descenso constante del precio mundial relativo de los productos agrícolas. ¿Puede eso impedir una expansión viable de la agricultura y justificar la disminución de las inversiones públicas y la ayuda a la agricultura?

En los primeros estadios de desarrollo, en los que existe una pobreza generalizada, los pequeños agricultores pobres y subalimentados (y sus empleados aún más pobres) utilizan gran parte de sus ingresos extraordinarios para obtener y consumir los excedentes de productos agrícolas propios y de sus vecinos, siempre que la inversión y la ayuda públicas respalden un aumento de la producción de alimentos por los pobres. Así se solucionan en gran medida los problemas relacionados con la demanda. Las demás dificultades pueden superarse si, como ocurrió durante la Revolución Verde, el progreso técnico en relación con las semillas, la infraestructura y la gestión del agua en las pequeñas explotaciones agrícolas privadas hace aumentar la productividad más rápidamente de lo que caen los precios, permitiendo que los agricultores, los trabajadores agrícolas y los compradores de alimentos sean menos pobres.

En las fases posteriores de desarrollo, un mayor nivel de inversiones públicas permite reforzar las infraestructuras necesarias para la producción de alimentos en pequeña escala y con gran densidad de mano de obra, que en parte pueden comercializarse y en parte utilizarse para diversificar y enriquecer la dieta y el empleo de sus productores pobres. En ambas fases, el crecimiento de la economía rural no agrícola aporta una proporción creciente de los ingresos rurales, pero depende sustancialmente de la demanda de los consumidores basada en la prosperidad de los pequeños agricultores.

Cuatro temas principales

En este informe se analizan cuatro temas: el acceso a los activos (físicos y financieros); la tecnología y los recursos naturales para la reducción de la pobreza rural; los mercados y las instituciones para los campesinos pobres. Ello no quiere decir que otras cuestiones, como la seguridad y la vulnerabilidad o la propiedad y gestión de los pobres, sean menos importantes, pero en los últimos meses han sido objeto de un análisis en profundidad en distintos foros. Ahora bien, el presente informe se centra en aspectos de la reducción de la pobreza de gran importancia y que muchas veces no reciben la atención necesaria. Se concentra muy especialmente en aspectos concretos de la producción y los ingresos, y en la agricultura. Pero la respuesta a la pobreza rural no reside exclusivamente en la agricultura, por importante que ésta sea. La introducción de cambios en la agricultura puede influir en la reducción de la pobreza, pero sólo si se acompaña de cambios sociales que puedan dar a los pobres un mayor poder sobre los factores sociales que determinan, y con excesiva frecuencia limitan, el horizonte de sus posibilidades, incluso sus opciones y activos agrícolas.

LOS ACTIVOS Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL

Los activos potencian la capacidad de acción de los campesinos pobres al aumentar sus ingresos, sus reservas contra las crisis y sus posibilidades de escapar a condiciones difíciles o a la explotación (sus 'vías de escape'). Los pobres pueden controlar directamente los activos, a través de su propiedad, arrendamiento o tenencia comunal, o beneficiarse de ellos de forma indirecta, sea quien fuere el que los controle, por ejemplo, mediante el empleo. Las diferencias entre zonas urbanas y rurales, y entre ricos y pobres, en cuanto a la propiedad de los activos son mucho mayores que las que existen respecto de los ingresos y el consumo; eso hace a los pobres de las zonas rurales especialmente dependientes de su trabajo. Los activos ayudan especialmente a la reducción de la pobreza rural cuando son intensivos en mano de obra y divisibles en pequeñas unidades de bajo costo, y presentan riesgos reducidos.

En el caso de muchos activos importantes, la discriminación de la mujer perjudica doblemente a los

pobres, tanto porque es una fuente de injusticias para niños y mujeres, como de ineficiencia y de ralentización del crecimiento. Se señalan soluciones viables para remediar este problema.

Existe una gran complementariedad entre los distintos tipos de activos. Los pobres (y el crecimiento económico) se benefician más de algunas mejoras en la sanidad, la nutrición y la escolarización que de una gran mejora en uno de esos ámbitos y ninguna en los demás. Esos activos humanos son más beneficiosos para los pobres cuando éstos disponen de otros activos, agrícolas o no, y consiguen aumentar su productividad. Haber recibido educación ayuda a los pobres a obtener mayores rendimientos del riego.

La reforma agraria de nuevo en primer plano

La redistribución de la tierra es un elemento importante para conseguir un mayor acceso a los activos. La desigualdad extrema en la propiedad de las tierras obstaculiza el crecimiento e impide que los beneficios que produce redunden en los campesinos pobres. La mayoría de ellos dependen de los ingresos agrícolas, pero suelen controlar muy pocas tierras de labranza. La reforma agraria cuyo objeto es crear pequeñas explotaciones agrícolas familiares y no excesivamente desiguales suele propiciar la reducción de la pobreza de quienes se benefician de ella. Ayuda también a los jornaleros agrícolas, porque las pequeñas explotaciones emplean a más personas por hectárea que las grandes explotaciones y los pequeños agricultores y sus empleados gastan una mayor parte de los ingresos en productos rurales no agrícolas que requieren gran densidad de mano de obra.

Una vez concluida la reforma agraria, los agricultores necesitan una infraestructura y servicios adecuados para superar la pobreza de forma duradera; probablemente, la liberalización y la mundialización modificarán estas necesidades. Es importante distinguir la reforma agraria estatal e impuesta desde arriba que implica confiscación de tierras de la 'nueva ola de la reforma agraria', descentralizada, basada en el mercado y aplicada mediante consenso y con el respaldo y la participación de la sociedad civil.

La imposición de formas de tenencia puede ser contraria a la preferencia o la eficiencia. Tanto la tenencia comunitaria de la tierra como la tenencia privada pueden ser favorables a los pobres; restringir-

las suele ser contraproducente. Además, al centrar únicamente la atención en el control de los activos de tierras por las familias se pasa por alto el problema de que muchas de ellas, y muchas leyes y costumbres, discriminan a las mujeres, perjudicando así la eficiencia, la equidad, la salud de los niños y la reducción de la pobreza.

La reducción de la pobreza de la población rural exige un mayor apoyo de los gobiernos y organismos de ayuda para redistribuir tierras de cultivo a las comunidades, familias y mujeres pobres. La desigualdad extrema en la posesión de la tierra tiende a 'fijar' las relaciones sociales: su impacto sobre la desigualdad global no parece disminuir, ni siquiera cuando se reduce el papel de la agricultura. Por ello, la redistribución de la tierra sigue siendo un planteamiento eficaz en función de los costos en la lucha contra la pobreza en América Latina y África meridional, donde algunos grupos étnicos siguen sumidos en la pobreza rural, debido principalmente a la desigualdad extrema en la distribución de las tierras de labranza y en la educación.

El acceso al agua

Para que los pobres aprovechen plenamente las tierras de cultivo, es esencial que tengan un cierto control sobre el agua. En buena medida, la rápida disminución de la pobreza y el rápido crecimiento del sector agrícola en Asia oriental y meridional se explica porque del 30% al 35% de las tierras de cultivo son de regadío, y la persistencia de la pobreza rural y el estancamiento de la agricultura en la mayor parte del África subsahariana porque se riega menos del 5% de las tierras de labranza. El control del agua también es vital para que el agua potable y el saneamiento sean adecuados. Sin embargo, los habitantes de las zonas rurales y los pobres tienen aún menos acceso a los activos de extracción de agua (y menos control de ella, por lo tanto) que a la tierra. Lo que es aún peor, los cambios climáticos y económicos amenazan a muchos campesinos –especialmente los pobres– y a su producción alimentaria con un creciente estrés por déficit hídrico. Para mejorar la situación se han de redistribuir los activos de extracción de agua y ofrecer incentivos para utilizar activos que ahorran agua mediante el recurso a la mano de obra. Los sistemas de abastecimiento de agua pequeños, divisibles y con-

trolados por los agricultores son los más beneficiosos para los pobres, pero, en determinadas condiciones y con la debida cautela ambiental, los sistemas en gran escala siguen siendo esenciales. En ambos casos, la participación del usuario –generalmente inexistente– en el diseño, la gestión y el mantenimiento es un factor clave para la eficiencia de los activos.

Se ha de prestar una atención especial a los derechos de la mujer sobre el agua. Las mujeres y los niños son también los más perjudicados cuando el agua no es potable, es insuficiente y es preciso recogerla en lugares distantes. La imposición de un pequeño derecho sobre el agua (pagadero en forma de trabajo de mantenimiento), la mejora complementaria del agua y la atención de salud y la concesión de créditos para adquirir activos de extracción de agua son esenciales para que el agua, cada vez más escasa en las zonas rurales, se utilice para la producción o el consumo de forma eficiente y favorable a los pobres.

El acceso a otros activos y las actividades no agrícolas

La producción ganadera en algunas zonas, y la cría de animales pequeños en muchas otras, es una actividad muy importante entre los pobres. Es necesario aumentar los rendimientos del ganado mejorando la comercialización, la extensión y la investigación y apoyando a las instituciones para el control de los rebaños pequeños o para la explotación conjunta de los mismos.

La actividad rural no agrícola aporta del 25% al 40% de los ingresos rurales –en ocasiones más y otras veces menos para los pobres– y está creciendo más rápidamente que los ingresos agrícolas. Pero su dinamismo depende, por lo general, de la demanda de un sector agrícola en crecimiento en el que exista un cierto grado de igualdad. En consecuencia, descuidar a los campesinos y trabajadores agrícolas pobres con el fin de liberar recursos para los pobres de otros sectores suele ser contraproducente. Además, algunas actividades no agrícolas (comercio, transporte y construcción) son dinámicas, pero otras (servicios y oficios tradicionales) caen en desuso a medida que se desarrolla la economía rural; se ayuda mucho más a los pobres desarrollando la infraestructura y la capacidad técnica en las primeras que en las segundas.

Generalmente, los pobres, que viven principalmente en las zonas rurales, carecen de 'activos huma-

nos' –salud, nutrición infantil, educación y conocimientos técnicos– y son especialmente vulnerables a la discriminación de género en su asignación. A medio plazo, la mejora de los activos humanos es la forma más eficaz y más justa de promocionar a los campesinos pobres y la que más fomenta el crecimiento, a condición de que existan también activos naturales o físicos, o trabajo, que rindan más beneficios a las personas instruidas, en una economía en crecimiento.

Normalmente, mayores cotas de salud, educación y nutrición de mayor calidad se estimulan mutuamente, son complementarias y cuando las adquieren los padres, especialmente las madres, también benefician a los hijos. En el suministro y la calidad de esos activos se discrimina fuertemente –y de forma ineficiente– a las zonas rurales, los lugares remotos, las minorías étnicas y (en la educación) las mujeres. La discriminación es especialmente acusada entre los pobres.

La mayor parte de los activos humanos, en particular la enseñanza primaria y la atención primaria de salud para los pobres, deben ser financiados principalmente por el sector público. La viabilidad financiera y la gestión participativa son problemas reales, pero la respuesta no reside en el cobro de derechos al usuario en la enseñanza primaria y la atención primaria de salud, un sistema que ha resultado casi imposible aplicar correctamente, ha ahorrado poco dinero público y ha desalentado el uso de servicios por la población rural pobre, y, por tanto, el aumento de sus ingresos. Existen otras formas de asegurar la viabilidad financiera y la participación en el suministro de activos humanos.

LA TECNOLOGÍA, LOS RECURSOS NATURALES Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL

La importancia de la tecnología para la reducción de la pobreza rural y las tendencias recientes

La tecnología es crucial para reducir la pobreza rural.

Entre 1965 y 1985, se produjo en gran parte de Asia y América Central un gran cambio tecnológico, la 'Revolución Verde', en relación con el arroz, el trigo y el maíz, que aumentó el rendimiento, potenció el empleo y comportó un rápido descenso de la pobreza. Pero, desde entonces, estos efectos se han ralentizado.

El progreso técnico ha dejado de lado a centenares de millones de personas –muchos de los más desposeídos– en determinadas regiones (incluida la mayor parte de África) y ecologías agrícolas (tierras de secano y zonas montañosas), y a determinados productos (sorgo, ñame, mandioca y animales pequeños).

Los recursos hídricos en muchas zonas y las tierras en otras sufren graves amenazas de agotamiento y contaminación que un cambio técnico apropiado podría reducir o invertir.

Los adelantos científicos recientes ofrecen nuevas perspectivas de revitalizar y hacer llegar a las zonas y cultivos atrasados los adelantos técnicos que pueden reducir la pobreza y conservar los recursos.

Tecnología bioagrícola: viejas y nuevas tendencias

En la investigación bioagrícola, los objetivos deben ser el aumento del potencial de rendimiento (y de este último) en zonas 'punteras' y la difusión del progreso a las regiones desatendidas y a los alimentos básicos. Ello requiere invertir el proceso prolongado de disminución de los niveles (y seguridad) de los fondos destinados a la investigación agrícola en el sector público e interrumpir la dedicación creciente de dichos sistemas de investigación, frecuentemente a instancias de los donantes, a cuestiones distintas de la potenciación, estabilización y sostenibilidad de los rendimientos. Asimismo, es necesaria una investigación mucho mayor del sector público sobre alimentos básicos transgénicos, cuyos objetivos sean establecidos por los pequeños agricultores que emplean gran densidad de mano de obra. Ello exige incentivos diferentes para los científicos –y la investigación–, en la actualidad cada vez más confinados en unas cuantas empresas científicas grandes y centrados en rasgos, cultivos y agricultores que son de escaso interés para los pobres.

La prioridad en la investigación bioagrícola es el aumento del rendimiento con gran densidad de mano de obra pero sostenible, en un contexto de transformación mejorada y de reciclado del agua y los nutrientes. La tecnología de la tierra y el agua debe perseguir resultados que sean atractivos para los agricultores estableciendo vínculos con variedades fertilizadas para obtener un rendimiento mayor, más beneficioso y sostenible, y no, como ocurre en la mayoría de los casos, con una agricultura de 'escasos insumos

externos', que generalmente plantea el dilema de si la tierra debe ser utilizada para una agricultura de productividad reducida o para la minería.

Los cultivos y animales transgénicos han espoleado una demanda pública justificada de sistemas abiertos y participativos, en los cuales los agricultores y consumidores participen en los procesos de adopción de decisiones científicas que regulen realmente la inocuidad de los alimentos y el impacto ambiental de las variedades, especies y alimentos introducidos. Para hacer realidad las inmensas posibilidades de los productos transgénicos, especialmente en esferas que hasta ahora han sido objeto de poca investigación, son precisos grandes cambios en los criterios e incentivos que orientan en la actualidad la asignación y utilización de los recursos científicos y su supervisión por la sociedad civil. Urgen iniciativas de creación de asociaciones entre el sector público y privado y entre los organismos donantes y la sociedad civil, especialmente en el caso de los países en desarrollo cuya capacidad científica es escasa y que tienen una fuerte dependencia del aumento del rendimiento de los alimentos básicos. La pasividad en la tecnología agrícola e hídrica podría minar todas las demás medidas que puedan adoptarse para reducir la pobreza en los decenios venideros.

A menudo, especialmente en África occidental, los fertilizantes químicos, un mejor germoplasma y el enriquecimiento del humus mediante abonos naturales, aunque se presentan como excluyentes, son complementarios en la agricultura minifundista sostenible. Los métodos participativos son aliados, y no alternativas populistas, de la investigación formal, incluidos el mejoramiento genético de primera generación e incluso la biotecnología.

El progreso técnico sostenible, favorable a los pobres, debería perseguir el vigor, la estabilidad, el aumento del rendimiento y una gran densidad de mano de obra. Al aplicar esos principios para determinar las prioridades referentes a los productos y los métodos en la política tecnológica es conveniente la complementariedad y, por tanto, la cooperación, entre grupos y tipos de investigación, incluidos los grupos de agricultores. También es conveniente tener en cuenta el tiempo transcurrido, pues las condiciones existentes cuando se proyecta la investigación suelen ser muy diferentes de las que reinan cuando

los agricultores adoptan las innovaciones resultantes (por ejemplo, la relación trabajadores/tierra puede ser mucho mayor o pueden haber descendido las capas freáticas).

¿Se han de descartar las tecnologías existentes?

Sin duda, es prematuro descartar las tecnologías existentes. En muchos casos, sus posibilidades todavía no se han agotado y deben seguir estudiándose. Factores institucionales como la falta de agua y de servicios de extensión y de apoyo adecuados lastran a menudo su potencial para conseguir un rendimiento más elevado y un desarrollo sostenible. Las nuevas tecnologías no son panaceas para resolver estos problemas, que, por el contrario, siguen siendo problemas para todas las formas de progreso técnico a nivel de las pequeñas explotaciones.

Tecnologías de ordenación de la tierra y el agua

Históricamente, la tecnología mejorada de ordenación de la tierra tarda en ser difundida y en aumentar los ingresos agrícolas. A menudo se integra mal en la investigación bioagrícola, pero es vital para reducir el agotamiento de la tierra. Para atraer a los agricultores pobres, dicha tecnología debe demostrar que genera beneficios para la producción (como barreras vegetales contra la erosión, que se pueden emplear como forraje, en lugar de terraplenes de piedras) y dar preferencia a la mano de obra (a ser posible, en la temporada baja) sobre el equipo. A estos efectos, algunas modalidades de labranza de conservación y de recuperación de tierras han demostrado ser muy superiores a otras.

Las opciones técnicas son cruciales para solucionar la crisis de recursos hídricos que amenaza a un número cada vez mayor de campesinos pobres. En la mayoría de los países en desarrollo se presiona a la agricultura para que 'utilice' menos agua, pero utilizar el agua no tiene por qué significar 'agotarla'. Con un drenaje y reciclado apropiados es posible conseguir un ahorro importante de agua. Se ha demostrado que con los incentivos y las instituciones de usuarios idóneos, existen formas viables de mejorar el transporte y utilización eficaz del agua intensivas en empleo. Sin embargo, la importancia justificada que se atribuye a los métodos empleados por los agricultores para el control del agua y el riego no debe-

ría hacer olvidar la necesidad de un progreso más rápido en este ámbito, con invenciones e innovaciones formales y radicales apropiadas para los pequeños agricultores.

Pese a la justificada presión por un ahorro de agua, en muchos lugares es preciso ampliar el riego. El lento progreso de África en lo que respecta a la agricultura y la reducción de la pobreza rural, en comparación con el de Asia, está estrechamente relacionado con la falta de control del agua. Se ha demostrado que la introducción satisfactoria del riego controlado por los agricultores y en escala muy pequeña puede beneficiar a los pobres. Hay que desarrollar este principio y acelerar el progreso. Los grandes planes de riego en África han tenido unos resultados desiguales y frecuentemente negativos, pero se han superado algunas de las dificultades existentes. Para conseguir un progreso rápido, en todo el continente, en la lucha contra la pobreza rural son esenciales grandes mejoras en la disponibilidad de agua, su sincronización y ordenación. Para ello podrían ser precisos adelantos en la investigación hídrica y algunos programas de riego en gran escala.

Revitalización de tecnologías favorables a los pobres

No obstante, la revitalización del progreso agrotécnico favorable a los pobres y que permita conservar los recursos afronta diversos problemas. La cuestión esencial es cómo pueden beneficiarse en mayor medida los pobres del progreso técnico reciente. ¿Qué condiciones, circunstancias y políticas hacen que eso sea posible? ¿En qué medida la concentración del progreso tecnológico reciente en empresas privadas, en lugar del sector público, como ocurrió durante la Revolución Verde, implica que esas tecnologías sean menos favorables a los pobres? ¿Hasta qué punto es necesario conseguir progresos en las tecnologías de ordenación de la tierra y el agua para complementar los progresos registrados en nuevas variedades de cultivos? ¿En qué medida la investigación actual tiene en cuenta las prioridades de los pobres, las necesidades de los sistemas agrícolas complejos y diversos de las zonas áridas y montañosas, expuestos a numerosos riesgos?

Por fortuna, existen datos que indican que el rendimiento económico de la investigación sobre cultivos es mayor en algunas zonas descuidadas que en los

demás lugares. Es de importancia crucial poder disponer de nuevos recursos para el sector público y de instituciones que modifiquen los incentivos para el sector privado, así como de métodos participativos para que las prioridades sean establecidas por los campesinos pobres y con su concurso.

MERCADOS PARA LOS CAMPESINOS POBRES: EL ACCESO A NUEVAS OPORTUNIDADES

La mayoría de los campesinos pobres tiene ya una presencia importante en los mercados de trabajo, alimentos, insumos agrícolas y no agrícolas y crédito. Pero los pobres y las zonas remotas afrontan a menudo costos de comercialización materiales y de transacción muy elevados por kilómetro y tonelada, que frenan el comercio, la especialización y el crecimiento.

Los problemas de acceso al mercado que sufren determinados grupos (como la población analfabeta) son diferentes de los que afectan a las zonas remotas. En cada caso, los problemas de acceso físico (por ejemplo, carreteras en mal estado o inexistentes) son distintos de los costos de transacción, o de la discriminación, en el acceso institucional al mercado (por ejemplo, el monopsonio de los comerciantes o las juntas de comercialización) y se ven agravados por ellos. Los problemas están interrelacionados: las mujeres y las minorías étnicas indígenas de Asia y África tienen más probabilidades de habitar en zonas remotas; las carreteras en mal estado están relacionadas con el poder monopsonico de los comerciantes. Pero es posible ahorrar recursos si se decide desde el inicio qué problemas pueden afrontarse con una mejor relación costo-eficacia, a fin de conseguir un determinado grado de reducción de la pobreza mediante un mayor acceso al mercado rural.

En casi todas partes, los habitantes de las zonas rurales remotas y mal comunicadas son más pobres. Cuando cuentan con excedentes comercializables potenciales, la realización de ese potencial, generalmente mejorando la tecnología agrícola, es un requisito previo para generar intercambios y reducir la pobreza mediante la mejora de las carreteras. Cuando una zona dispone de alimentos suficientes pero carece de nexos de transporte, éstos suelen ser necesarios para que la tecnología que permite incrementar el rendimiento de los alimentos básicos resulte atractiva. En cuanto a los cultivos comerciales o los

productos no agrícolas, la mejora de las carreteras es necesaria para la expansión, la comercialización y el crecimiento mediante la especialización. Existen numerosos casos de personas pobres que no viven en zonas remotas –apartadas no por la distancia, sino por la configuración del terreno, de los mercados próximos–, cuyo bienestar aumenta considerablemente cuando la mejora del acceso a dichos mercados les permite acceder al comercio y el intercambio.

Más allá del acceso físico a los mercados

El acceso físico no consiste sólo en el acceso a las carreteras. Incluso cuando los campesinos pobres o de zonas remotas disponen de ellas, la imposibilidad de escoger el medio de transporte y otras formas de acceso a los mercados puede imponerles costos de transacción o institucionales elevados. Los comerciantes privados monopolistas y las juntas de comercialización paraestatales exponen a los pobres al poder del mercado; en cambio, los que no son pobres pueden encontrar más fácilmente alternativas. Sin embargo, la desaparición de los organismos paraestatales o de los comerciantes monopsonicos que sigue a la liberalización supone con frecuencia el abandono total de los campesinos pobres. Una solución descentralizada consiste en las cooperativas de comercialización, que permiten agruparse para efectuar compras o ventas, pero su éxito depende de la aceptación como ‘instituciones de confianza’ o el denominado ‘capital social’. La reglamentación encaminada a controlar la adulteración, los fraudes en el peso y en el mercado puede ser de utilidad; la mejora de las instituciones comerciales es, a menudo, un complemento necesario de la liberalización, si se pretende impedir que los costos de comercialización anulen los efectos de unos precios más altos para los campesinos pobres.

La comercialización suele mejorar el bienestar de los pobres, quienes, por su prudente aversión a los riesgos, normalmente se abstienen de exponerse prematuramente a los riesgos de la comercialización, por ejemplo, dedicando parte de sus tierras al autoabastecimiento. En efecto, los ingresos procedentes de los cultivos comerciales se utilizan a menudo para adquirir una tecnología mejorada para producir artículos básicos. Otra manera de aminorar el riesgo consiste en diversificar los cultivos, pero a menudo no es fac-

tible un cambio rápido: por ejemplo, los cultivos arbóreos requieren varios años antes de que se pueda recoger una cosecha.

Acceso a los mercados de insumos y a la tecnología

El acceso a mercados transparentes de insumos es crucial para los pobres. La reforma de la tenencia de tierras difícilmente puede sustituir a la distribución de los activos de tierras. Los mercados del agua, aunque menos beneficiosos para los pobres que la propiedad de activos de extracción de agua, son casi siempre más favorables a ellos que el racionamiento y las subvenciones al agua no basados en el precio, que benefician sobre todo a la población que no es pobre y dejan a los pobres los costos anejos a los desajustes. De ahí que la aplicación de derechos a los usuarios rurales del agua sea normalmente favorable a los pobres. En muchas regiones, la escasez creciente de agua en las zonas rurales impone también algún tipo de fijación de precios del agua por razones de eficiencia.

La nueva tecnología agrícola adopta en ocasiones la forma de capital muy costoso que sólo pueden permitirse los más acomodados (por ejemplo, pozos entubados profundos o tractores, cuyos servicios pueden, naturalmente, ser comercializados) pero con frecuencia se ha distribuido de modo gratuito, en forma de información, por medio de la extensión agrícola, a veces junto a semillas o lotes de semillas y fertilizantes, gratuitos o subvencionados. Los beneficios han sido por lo general elevados y en Asia lo siguen siendo. Sin embargo, en África, la mayoría de los servicios públicos de extensión están desorganizados y no son receptivos a las demandas de la población rural pobre. Por su parte, la extensión en América Latina, como la investigación, se privatiza progresivamente, incluso para los pobres. Unas nuevas rutas comerciales u otros mecanismos de reducción del lapso transcurrido en la adopción de mejores tecnologías por los pobres constituyen una necesidad imperiosa si se quiere que éstos no pierdan nuevas oportunidades.

Acceso a los mercados de trabajo

Los mercados de trabajo afectan a la principal fuente de ingresos para los pobres. La discriminación de las mujeres y las minorías indígenas y étnicas, aunque esté prohibida por la ley, es una práctica común. No adopta tanto la forma de salarios más bajos como la

de la exclusión de las labores o lugares de gran productividad, la falta de educación y conocimientos técnicos necesarios para desempeñar mejor las tareas, las 'obligaciones' domésticas femeninas, que les restan capacidad de trabajo, y en el caso de las minorías étnicas rurales, el aislamiento y las dificultades idiomáticas. Las obras públicas rurales pueden potenciar poderosamente el acceso a los mercados de trabajo.

Los pobres carecen casi por completo de acceso al crédito institucional, debido a sus elevados costos unitarios y a la asimetría de la información, y, dada la covarianza de los préstamos locales, carecen en gran medida también de acceso a los préstamos concedidos por prestamistas, debido a la falta de garantías. Los esfuerzos orientados a prestar asistencia a los campesinos pobres a través del crédito dirigido y subvencionado apoyado por el Estado no han en general dado buenos resultados. El enfoque actual consiste en generar mercados microfinancieros no subvencionados, pero que no sean explotadores, mediante una intermediación local controlada por la colectividad. Esta fórmula ha cosechado un éxito notable, pero su proyección hacia los más desfavorecidos puede poner en peligro la sostenibilidad financiera, al menos hasta que se haya solucionado el difícil problema de la interconexión entre las instituciones formales e informales.

La liberalización del comercio, la mundialización y los campesinos pobres

La liberalización del comercio y la mundialización están reestructurando los mercados de la población rural pobre. Ello elimina la evolución negativa de los precios agrícolas, incrementando así la producción de alimentos y el empleo, pero también los precios de los alimentos, lo que tiene efectos encontrados sobre los pobres. En principio, el crecimiento económico debe beneficiarles a largo plazo, al igual que la especialización en actividades con gran densidad de mano de obra. Sin embargo, dichas ganancias pueden ser anuladas por una mala transmisión y un funcionamiento defectuoso del mercado. Las zonas remotas, que se han beneficiado de la fijación de precios en el conjunto del territorio pese a su gran ineficiencia, han sufrido cuando se eliminaron las subvenciones y cuando los organismos paraestatales han desaparecido y no han sido sustituidos por compradores privados en competencia.

Aunque, en conjunto, los pobres se benefician de la liberalización, en muchos casos grupos de población numerosos y dispares sufren sus efectos y deben ser compensados. Quienes tienen más probabilidades de salir perjudicadas, como perdedores inmóviles, son las personas con bajo nivel educativo, de zonas mal comunicadas o con escasos contactos, o quienes no hablan una lengua mayoritaria. En cambio, cuando tienen un acceso razonablemente equitativo a los mercados y al control de los activos, los pobres pueden beneficiarse más rápidamente de la liberalización; por el contrario, las profundas desigualdades en las zonas rurales determinan que el aumento de los precios de los alimentos penalice a una gran parte de la población rural pobre en su condición de compradores netos de alimentos, en lugar de beneficiarles con unos ingresos agrícolas suplementarios. Además, la liberalización probablemente acentúa las fluctuaciones en los ingresos, especialmente por el riesgo que conllevan los cambios en los precios de los cultivos de exportación. El acceso a los cuasi seguros o a redes de protección social adquiere, por lo tanto, importancia para que los pobres obtengan beneficios del comercio.

Por último, aunque las pequeñas explotaciones suelen ser eficientes y generan una gran densidad de empleo, la mundialización trae consigo nuevas tensiones, pero también abre nuevas perspectivas. Vincula cada vez más las ventas de productos –especialmente en el pujante sector hortícola, que en principio es ideal para las pequeñas explotaciones agrícolas con gran densidad de mano de obra– a las exportaciones a países ricos y a los supermercados, en el extranjero y (especialmente en América Latina) en el interior de cada país. Esto impone a los agricultores una serie de requisitos, como un aspecto exterior uniforme de los productos, normas sobre plaguicidas y restricciones al trabajo infantil. El costo por unidad de producción que supone para los agricultores cumplir estas prescripciones y para los compradores supervisar su observancia es inicialmente mucho más elevado para las explotaciones pequeñas, cuyas ventas económicas pueden verse afectadas por la mundialización agrícola. Estimular y apoyar soluciones institucionales puede ser esencial para favorecer a los pobres. Ello es factible: se están hallando soluciones de este tipo; a pesar de la mundialización, no se ha

percibido en la mayor parte de Asia, ni está bien documentada en África o América Latina, la tendencia a aumentar el tamaño de las explotaciones.

LAS INSTITUCIONES Y LA POBLACIÓN RURAL POBRE

La distribución de los beneficios entre ricos y pobres, población urbana y rural y hombres y mujeres depende de las instituciones: de organizaciones como los bancos y de normas (consuetudinarias o legales) como las que regulan la división de la tierra heredada o las cuotas de beneficios del terrateniente y el arrendatario en los contratos de aparcería.

Para que las transacciones no alcancen precios prohibitivos y sean fiables, hay que aceptar un cierto grado de mediación de las instituciones en los resultados. Sin embargo, a menos que las instituciones puedan cambiar por efecto de la presión, los intereses de quienes las controlan hacen que los resultados se ‘congelen’. Esto sólo favorece a los campesinos pobres si controlan las instituciones o, al menos, pueden reclamar la atención de quienes las controlan hacia sus necesidades.

Todos los esfuerzos dirigidos a mejorar la situación de los pobres merced a la reforma institucional se enfrentan a un grave problema. Las instituciones suelen crearse y funcionar en favor de los intereses de los poderosos. El problema de las modalidades actuales de delegación de competencias, descentralización y participación institucionales impuestas desde arriba es que los ‘prohombres’ rurales tienden a hacer funcionar las instituciones en beneficio propio. La gestión de los asuntos públicos tiene trascendencia no solo a nivel general.

Descentralización y delegación de competencias

Las instituciones descentralizadas para la gestión de recursos naturales y los servicios financieros raramente ayudan ‘directamente’ al sector más pobre de la población rural, pero a menudo llegan hasta los moderadamente pobres y ayudan a todos a través de la mayor eficiencia y sostenibilidad, pues quienes gozan de poder a nivel local se ven obligados a reconocer sus intereses compartidos con los pobres en esas cuestiones. Observamos ejemplos notables –todos ellos en sociedades más o menos abiertas– del aprendizaje práctico de los pobres de las zonas rura-

les para potenciar su poder político, influencia y agilidad en la ‘cultura cívica’.

La tesis favorable a la descentralización emanó en parte de un consenso creciente sobre el hecho de que el Estado debía abandonar muchas esferas de producción, reglamentación y abastecimiento antes centralizadas, puesto que, en muchos países en desarrollo, la mayoría de los gobiernos centrales, por bien-intencionados que fueran, carecían de la información necesaria para realizar esa labor de forma satisfactoria. Algunas de dichas esferas podían privatizarse, pero por diversas razones la privatización no se consideró casi nunca suficiente en otros ámbitos como la gestión de los recursos naturales de propiedad común y el suministro de servicios financieros a los pobres. Por ello, se han ensayado varias formas de control descentralizado por parte de las agrupaciones rurales, a menudo facilitado por las ONG y en ocasiones con apoyo del gobierno para la administración.

Los intentos del Estado de administrar la antigua propiedad común de pastizales, bosques o masas de agua fracasaron por regla general; se podía excluir a los extraños a la comunidad y racionar los recursos a sus miembros, pero no sin tiranía ni despilfarros, y raramente sin corrupción. La privatización también resultó ineficiente y poco equitativa. La tercera vía –la descentralización participativa– es hoy una tendencia en alza pues presenta posibilidades de lograr una mejor conservación y mayor eficiencia. ¿Cuáles son los requisitos necesarios para mejorar el nivel de conservación y eficiencia y asegurar una mejor suerte a los pobres? ¿Qué métodos deben utilizarse, qué procesos se han de desarrollar para que los pobres participen en la conservación de los recursos naturales? Y ¿cómo pueden beneficiarse las mujeres de la delegación de la gestión de los recursos naturales?

Las instituciones financieras al servicio de los pobres

Los créditos públicos subvencionados, créditos que se dicen destinados a ‘la población rural pobre’, normalmente han beneficiado principalmente a los ricos (y a los ‘guardianes’ en los bancos o las burocracias), han permitido realizar inversiones con escasa rentabilidad y han eliminado las instituciones financieras competitivas. Sin embargo, tampoco los mercados libres de trabas llegaron adecuadamente ni siquiera a los pobres solventes. De ahí que en muchos lugares

se ensayaran los organismos de microfinanciación. Por lo general, concedían préstamos no subvencionados a pequeños grupos de prestatarios con responsabilidad conjunta y, a menudo, ofrecían otros servicios financieros, como servicios de depósito. Frecuentemente, contaban con el apoyo de ONG y se orientaban a las mujeres y a la concesión de préstamos no agrícolas. Las microfinanzas suponen un gran adelanto con respecto a la mayoría de los créditos rurales públicos y privados anteriores por lo que respecta a la sostenibilidad, tasa de reembolso y cobertura de los moderadamente pobres, aunque lo cierto es que raramente llegan a los más pobres. La economía doméstica de estos últimos, expuesta a riesgos e inestable, precisa una gama más amplia de servicios financieros, con frecuencia a costos unitarios elevados, y centrados en los seguros (y esporádicamente en el crédito al consumo) más que en el apoyo a las microempresas.

Esta experiencia de mejora de la sostenibilidad y la eficiencia, pero de una cobertura limitada de los más pobres, es por lo tanto propia de los dos tipos principales de instituciones rurales descentralizadas. Cuando los pobres han participado, lo han hecho compartiendo los beneficios, pero no aumentando su cuota de ganancia: es decir, mediante una coalición pero no a través de la redistribución. Ello puede dar algunos resultados positivos, pero raramente para los más pobres y difícilmente de forma acelerada. Para los más pobres, las 'revoluciones' de la microfinanciación y la descentralización distan mucho de haber concluido.

En términos más generales, los programas de desarrollo pueden apropiárselos las élites o los intereses creados, o pueden dar lugar a coaliciones amplias que comparten las ganancias. Es posible que los ricos se lleven la parte del león, pero también que se conformen con menos, especialmente si los pobres tienen representación política o pueden organizarse y asociarse con grupos poderosos en coaliciones de oposición. Hay varios ejemplos de iniciativas emprendidas por grupos

de mujeres y de pobres que han dado buenos resultados. Sin embargo, necesitan opciones y hacer oír su voz, lo que explica la importancia, para los pobres, de disponer de tierras de reserva, por pequeñas que sean, y de la alfabetización y la apertura política.

La asociación y la participación

Por último, el dilema de 'impulsar la participación desde arriba' es menos apremiante, o se ha resuelto, gracias a las asociaciones en las que intervienen donantes, gobiernos y ONG. Pero estas asociaciones sólo tendrán efectos positivos si se centran en las cuestiones realmente importantes para los pobres de las zonas rurales. La pobreza no es una condición intrínseca de las personas, sino una consecuencia de los sistemas de subsistencia y de los elementos sociopolíticos y económicos que los configuran. Concretamente, la mayoría de los habitantes de las zonas rurales, y especialmente los pobres, se ganan la vida con la agricultura o con actividades conexas. Por ello, para que la reducción de la pobreza sea sostenible, deben abordarse los problemas de la agricultura minifundista de manera directa y eficaz. Esto conlleva cambios en los factores materiales –tierras, agua e infraestructura– y en la difusión de tecnología y conocimientos, que deben ser favorables a los pobres y estar controlados por ellos, pero también supone un cambio en las relaciones sociales y económicas, que generalmente comporta un cambio institucional que dé a los pobres un mayor control sobre su propio entorno. Muchos de los cambios políticos registrados en el mundo en desarrollo pueden beneficiar a los pobres, pero la mundialización y la descentralización sólo serán positivas para ellos si se crean asociaciones amplias para resolver los retos a los que se enfrentan: unas relaciones justas y eficientes con la intervención del mercado y unas instituciones sociales y políticas que estén obligadas a rendir cuentas. El incremento de las posibilidades económicas está creando un marco institucional en el que los pobres pueden conseguir que los activos, públicos y privados, trabajen en beneficio propio.

